

Parecer sobre
Grandes Opções do Plano para 2021-2023

(Aprovado na reunião do Plenário de 06/10/2020)

Relatora: *Conselheira Francisca Guedes de Oliveira*

Lisboa 2020



ÍNDICE

- 1. Introdução**
- 2. Estrutura das GOP e Estratégia de desenvolvimento**
- 3. Contexto Macroeconómico**
- 4. Governação e Serviços Públicos**
- 5. Análise das Agendas Estratégicas**
 - 5.1 As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdades**
 - 5.2 Inovação, digitalização e qualificações como motores do desenvolvimento**
 - 5.3 Transição climática e sustentabilidade dos recursos**
 - 5.4 Um país competitivo externamente e coeso internamente**
- 6. Síntese Conclusiva**



1. INTRODUÇÃO

O presente Parecer, solicitado pelo Governo ao Conselho Económico e Social (CES), insere-se nas competências deste Conselho, previstas no art.º 92º da Constituição da República Portuguesa (CRP), na Lei nº 108/91 que regula o CES e na Lei nº 43/91 (Lei Quadro do Planeamento).

É habitual, no início de cada Legislatura, o Governo apresentar a Grandes Opções. Efetivamente tal exercício foi feito para o quadriénio 2020-2023 tendo dado origem às GOP 2020-2023 sobre as quais o CES emitiu parecer aprovado em plenário em dezembro de 2019.

Como o CES tem afirmado recorrentemente as Grandes Opções do Plano só podem ser devidamente avaliadas conhecendo-se, quer os meios financeiros a alocar às medidas apresentadas, quer o cenário macroeconómico para o período a que as mesmas reportam. Estas duas informações só serão conhecidas (e, em parte dado não existirem orçamentos plurianuais), com a apresentação da proposta de O.E. para o próximo ano na Assembleia da República, o que recomendaria um parecer conjunto de ambos os documentos por parte do Conselho. Contudo, constitucionalmente, o Governo apenas é obrigado a ouvir o CES em relação às GOP, antes de formalizar a sua entrega na A.R., não lhe sendo imposta idêntica exigência em relação ao O.E. cujo parecer elaborado por este Conselho resulta de pedido feito, à posteriori, pela própria Assembleia. O CES compreende as limitações que derivam do quadro legal existente e dos prazos a cumprir, mas considera que seria, no mínimo, desejável que o Governo fornecesse, em simultâneo com as GOP, alguma informação adicional relativamente aos dois pontos referidos.

A situação de crise sanitária vivida desde março de 2020, trouxe ao contexto económico e social uma forte perturbação e disrupção que exigiu, e continua a exigir, uma intervenção política imediata. Ao contrário do que parece subentender-se do texto das GOP não estamos ainda a entrar numa “fase de estabilização” e o futuro continua incerto e a ser marcado pela permanência do vírus. Neste sentido, as medidas de carácter excecional continuam a ser necessárias devendo mesmo, em alguns casos, ser reforçadas. Adicionalmente, as consequências que esta situação trará para a economia portuguesa impõem o



reajustamento das medidas de curto e médio prazo que permitam o relançar do crescimento económico sustentável, com criação de emprego de qualidade e mais justiça social. Num prazo mais longo, exige-se, não uma simples continuidade das políticas anteriores, mas uma reformulação das mesmas que permita enfrentar a situação presente, respondendo aos défices existentes e contemplando os novos desafios que o País terá de enfrentar.

No entanto, as Grandes Opções do Plano partindo das GOP 2020-23 e fazendo meros ajustamentos e referências à situação pandémica, apresentam-se como um documento que não releva suficientemente os impactos da atual crise e os seus efeitos disruptivos. Sem que questionemos os grandes objetivos anteriormente definidos, pensamos que as GOP deveriam incorporar de forma mais clara as mudanças que a crise opera, explicitando os novos desafios que, no plano social e económico, se colocam para o próximo triénio.

No art.º 105º, nº2 da CRP está previsto que o “Orçamento seja elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato”.

De acordo com o art.º 34º nº. 2 da LEO está também definido que as GOP terão de ter uma “justificação das opções de política económica assumidas e a sua compatibilização com os objetivos de política orçamental”.

Iniciando-se brevemente um novo ciclo orçamental, esta revisão das GOP que agora se apresenta parece-nos justificada.

De acordo com o art.º 82 da Constituição e porque a situação assim o exige, deve ser considerada a mobilização e cooperação dos três setores da economia: setor público, setor privado e setor cooperativo e social.

O CES recomenda uma revisão formal rigorosa do documento¹.

¹ Exemplos a corrigir: alterações assinaladas com “*track changes*” (por exemplo página 34, 36 e 60), repetição de um parágrafo na página 71. Adicionalmente a lista de siglas e acrónimos contem referência a siglas que não constam no documento.



2. ESTRUTURA DAS GOP E ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

Neste contexto o parecer do Conselho Económico e Social que agora se apresenta deve focar-se na análise da consistência técnica e política que deve presidir à proposta das GOP, tendo presente que este novo documento é, como já foi referido, sobretudo uma revisão do anterior provocado por condicionalismos de uma crise sanitária mundial sem precedentes.

Neste sentido é possível considerar o seguinte:

- a) Tal como referido no parecer anterior, as GOP 2020-2023 seguiam de perto a estratégia apresentada no Programa do Governo, o que constituiu um bom princípio para a credibilidade e legitimidade políticas da estratégia de desenvolvimento económico e social. Todavia, num cenário de disrupção e crise profunda, esperar-se-ia uma revisão mais profunda das prioridades políticas e dos objetivos anteriormente estabelecidos.

O novo documento das GOP revê as agendas estratégicas que continuando a ser 4, passam a ser elencadas da seguinte forma:

- As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade;
- Inovação digitalização e qualificações como motores do desenvolvimento;
- Transição climática e sustentabilidade dos recursos;
- Um país competitivo externamente e coeso internamente.

Se a ordem com que as 4 agendas são apresentadas significa algum tipo de hierarquia nas prioridades do Estado, é de salientar o primeiro eixo ser agora as Pessoas primeiro.

- b) No documento apresentado está implícito que o exercício de prossecução destas agendas exige um Estado com um modelo de Governação racional, eficaz (capaz de dar sequência e executar as políticas e os programas estratégicos para o país) e eficiente (capaz de otimizar as escolhas e dar o melhor uso aos meios e aos montantes financeiros disponíveis). Para isso é necessário garantir serviços públicos de qualidade, o que pressupõe a dotação das Administrações Públicas em recursos humanos, seja em

quantidade, seja no plano das qualificações. Com isso, permitindo encurtar tempos de resposta e de tomada das decisões e investir numa relação de proximidade com os utilizadores, o que, sem deixar de requerer investimento na comunicação por via digital, permite estabelecer, igualmente, uma desejável relação personalizada com aqueles.

Apesar de ser inegável a necessidade de uma reflexão profunda sobre o modelo de governação do estado não é claro como os objetivos elencados cruzam com as 4 agendas estratégicas.

Adicionalmente, a não inclusão de qualquer informação relativa a investimentos públicos nem a um orçamento plurianual torna difícil avaliar efetivamente a estratégia de investimentos em serviços públicos de qualidade. A grande maioria das propostas elencadas ao longo do ponto 3 do documento exige um investimento grande e continuado que não é, de todo, claro como irá ser financiado.

Acresce, ainda, e a fim de se concretizar o estipulado na alínea f) do artigo 13º da Constituição da República Portuguesa (promover a igualdade entre mulheres e homens enquanto tarefa fundamental do Estado), todo o investimento público deve ser objeto de avaliação ex-ante do impacto sobre as mulheres e sobre os homens, assente num orçamento sensível ao género, respeitando o estipulado na Lei 2/2020, de 31 de março, sobre o Orçamento do Estado para 2020, Art.º 15º

- c) Tal como nas GOP 2020-2023 o ponto 4 da proposta, “Portugal no Mundo”, surge fora de todo este contexto das agendas estratégicas.
- d) Tratando-se de Grandes Opções para o período 2021-2023, o documento deveria dar uma maior relevância e desenvolvimento ao contributo dos fundos estruturais bem como de um conjunto de instrumentos financeiros adotados neste contexto de crise. É feita, ainda que de forma resumida, uma apresentação da situação atual no que se refere à programação do Portugal 2020.

O CES recomenda um maior esforço de explicitação da relação entre a afetação de fundos e a estratégia apresentada nas GOP, e que necessariamente têm de ter tradução nos Acordos de

Parceria. No documento que agora se analisa teria sido interessante uma apresentação mais detalhada e concreta do *Next Generation EU* e da sua potencial mobilização para cada um dos eixos estratégicos.

Não obstante a importância dos fundos europeus, o CES chama a atenção para a excessiva dependência do investimento público em relação àqueles, recomendando que as GOP explicitem a importância do Orçamento do Estado e do reforço do financiamento nacional na implementação das políticas públicas.

- e) O CES chama a atenção para o facto do documento das GOP 2021-2023 revelar uma certa ausência relativamente aos temas da Segurança Social, não lhe dedicando qualquer capítulo conforme era habitual em documentos anteriores. O CES alerta para a necessidade de o tema ser abordado em futuros documentos desta natureza, senão de forma autónoma, pelo menos explicitamente desenvolvido no contexto de uma ou várias das Agendas Estratégicas.
- f) O CES vem novamente recomendar que se crie um processo de monitorização da execução das medidas enunciadas em cada uma das agendas estratégicas, cujos resultados deverão constar das GOP de cada um dos anos seguintes da legislatura em curso.

3. CONTEXTO MACROECONÓMICO

A ausência do “Contexto e Cenário Macroeconómico” não é de todo justificável, ainda mais que se repete, ano após ano, na proposta das GOP enviada ao CES, para emissão do parecer obrigatório.

Em particular, no atual contexto em que a crise instalada se anuncia de uma gravidade sem precedentes, não se compreende que se redefina estratégia, objetivos e linhas de ação sem ter por base um conjunto de cenários macroeconómicos possíveis que deem suporte às decisões tomadas.

O CES afirma novamente que esta ausência constitui um sintoma de que o exercício de apresentação da estratégia de desenvolvimento

económico e social não está suficientemente assumido em termos políticos e financeiros nem se encontra devidamente justificado, podendo daqui inferir-se que se procurou apenas o cumprimento administrativo do calendário.

4. GOVERNAÇÃO E SERVIÇOS PÚBLICOS

A proposta das GOP apresenta uma estrutura diferente da proposta anterior. Nas GOP 2020-2023 além das 4 agendas estratégicas eram elencados 4 domínios de intervenção transversais. Esses domínios foram convertidos num ponto autónomo do documento sob o título Governação e Serviços Públicos. Este capítulo divide-se em 3 grandes eixos:

- Investir na qualidade dos serviços públicos;
- Melhorar a qualidade da democracia e combate à corrupção na qualidade dos serviços públicos; (não é perceptível para o Conselho o que se quer dizer por combate à corrupção na qualidade dos serviços públicos, nem será aceitável que se pretenda reduzir a necessidade de combate à corrupção à esfera dos serviços públicos);
- Valorizar as funções de soberania.

O CES reconhece que as agendas apresentadas só podem ser concretizadas se se investir no modelo de governação e de funcionamento da administração pública (com mais descentralização e modernização) e na própria orgânica do Governo. Neste sentido, antes da análise das “Agendas” procede-se à análise dos 3 eixos referidos.

O CES valoriza positivamente o destaque dado à qualidade dos serviços públicos, secundando a ideia de que «os anos de desinvestimento no sector público conduziram a uma administração pública sem capacidade para captar os melhores recursos e com fortes limitações na sua capacidade para gerir e decidir». Mas o CES também considera que os desafios colocados à nossa administração pública não se circunscrevem a problemas de modernização tecnológica, que, naturalmente, também subscrevemos, mas requerem sobretudo investimento nos recursos humanos, com constrangimentos de ordem, quer quantitativa (número de pessoas), quer qualitativos (formação e

qualificação), e um revisitar dos modelos de organização e de gestão, onde imperam estruturas muitas vezes com competências demasiado alargadas e funcionando numa lógica piramidal, com pouca capacidade de decisão dos níveis intermédios e com défices crescentes de comunicação e de um diálogo personalizado com as pessoas e entidades que utilizam e são destinatários dos serviços, a que acresce, ainda, muitas vezes a elevada morosidade na tomada de decisão.

Num quadro em que é imperioso reforçar o investimento público e em que estamos confrontados com exigências acrescidas de gestão dos novos instrumentos de apoio comunitário, os constrangimentos referidos na nossa Administração Pública são motivo de preocupação reforçada que urge minorar.

O foco nos recursos humanos e na necessidade de captação e retenção de talento é sem dúvida de louvar. A necessidade de ter profissionais motivados, de valorizar salários e carreiras, de atrair os melhores, são objetivos fundamentais para um Estado capaz.

O reconhecimento da importância da qualidade dos serviços públicos e da melhoria no seu acesso são matérias centrais, pelo que o CES regista positivamente a sua inclusão nas GOP. Contudo, esses princípios devem ser materializados em instrumentos e medidas concretas que garantam a qualidade e universalidade dos serviços, sendo necessário ter especial atenção às dificuldades de grupos mais vulneráveis bem como às assimetrias e desigualdades em termos territoriais.

A garantia de acesso universal a serviços públicos de qualidade e dos demais direitos democráticos, a par de medidas que visem a promoção da literacia democrática, um maior envolvimento no processo eleitoral e uma maior participação dos cidadãos e das cidadãs, são condições fundamentais para combater uma crescente abstenção política. Neste contexto, destaca-se a participação cívica e a democracia participativa desenvolvida por setores como a cultura, recreio, desporto e social, de forte implantação e proximidade territorial.

Da mesma forma parece ao Conselho que são de sublinhar como prioridades (até porque contribuem de forma inegável para um aumento do envolvimento e participação dos cidadãos e das cidadãs) a melhoria da qualidade da legislação e o combate à corrupção e à fraude.

Fica, no entanto, por esclarecer de forma cabal e que mostre a viabilidade das prioridades definidas, quais os mecanismos de financiamento das medidas apresentadas, algumas delas claramente onerosas.

5. ANÁLISE DAS “AGENDAS ESTRATÉGICAS” DAS GOP

5.1. Agenda Estratégica as pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdades

Formalmente, a organização deste ponto está bastante confusa. São referidos três grandes subdomínios estratégicos: Sustentabilidade demográfica, luta contra a exclusão e pobreza, e promoção da igualdade de oportunidades. Ora quer no índice, quer no desenrolar do ponto aparecem 4 subdomínios: além dos 3 elencados acrescenta-se o ponto Resiliência do Sistema de Saúde, ponto que, no atual contexto de crise sanitária, nos parece da maior importância. Adicionalmente, o capítulo relativo ao subdomínio que é apresentado como luta contra a Exclusão e a Pobreza deixa cair no seu título, embora não no seu conteúdo, o tema da pobreza.

O CES retoma uma observação anteriormente realizada quanto à omissão nestas GOP de uma área estratégica como a da Segurança Social. A reflexão em torno destas matérias afigura-se importante, devendo ser objeto de consensos políticos e sociais alargados, no sentido de, não apenas reforçar no imediato as respostas em termos de emprego e de proteção de rendimentos no quadro da COVID 19, como também de assegurar um sistema que responda aos desafios mais estruturais já conhecidos, como os demográficos, os do futuro do trabalho, mas também o de uma adequada proteção para todos. Adicionalmente, o CES chama a atenção para a centralidade e transversalidade do trabalho, aspeto que continua ausente das GOP.

(i) Sustentabilidade demográfica

O CES congratula-se pela forma como é feita uma ligação inequívoca entre as políticas de natalidade e de fluxos migratórios com as condições do mercado de trabalho, em particular para a população jovem e para as mulheres, realçando que a fragilidade causada pela crise pandémica nestes setores, deve merecer, por parte das GOP, uma maior ambição

transversalmente integrada nas demais linhas estratégicas. O CES ressalta aqui a importância de olhar para as condições laborais das mulheres trabalhadoras já que, em Portugal, a taxa de emprego das mulheres é muito próxima da dos homens e persistem diversas discriminações nomeadamente salariais.

Reitera-se aqui que a ligação entre a estabilidade laboral, a perspetiva de carreira profissional, a conciliação do trabalho e da vida familiar e as várias medidas de apoio às famílias e à natalidade constitui uma visão integrada dos problemas que afetam a demografia e que há muito é recomendada nos vários documentos do CES.

Não deixa de ser, contudo, preocupante que nas prioridades definidas para a promoção da natalidade, em particular no objetivo de facilitar a conciliação entre vida profissional e familiar, não haja nenhuma menção a políticas públicas de promoção da igualdade de género.

Aliás, o Conselho considera que seria necessário especificar de forma mais concreta, e com urgência, uma verdadeira Agenda para a Natalidade que permita reverter o envelhecimento populacional e que garanta as condições de emancipação à população jovem, que, entre outros, terá um impacto relevante na sustentabilidade do modelo de segurança social e na capacidade de gerar riqueza.

Não obstante a importância da consagração do estatuto do cuidador informal, o CES chama a atenção para a urgência da garantia da universalidade da atribuição do subsídio ao cuidador informal e para a simplificação dos respetivos processos de candidatura.

O CES ressalta que a economia do cuidado deve ter a devida consideração na definição das políticas públicas.

Se é verdade que até ao início da crise sanitária havia uma dinâmica positiva de criação de emprego, o CES não pode deixar de chamar a atenção para alguma controvérsia na evolução da qualidade do emprego em Portugal, nomeadamente no período recente, posterior à crise e à intervenção da chamada “Troika”.

Ainda assim, até ao final de 2019 foi inegável uma evolução positiva das condições do mercado do trabalho com uma variação de menos de 2 pontos percentuais nos contratos não permanentes. No entanto, parece ao Conselho que este é um número ainda pouco ambicioso.



A questão da qualidade do emprego torna-se ainda mais importante no contexto de crise sanitária em que vivemos onde se conjuga a necessidade de se conseguir estabilidade e qualidade do emprego com a urgência de criação sustentada do mesmo e ainda com a maior massificação do regime de teletrabalho.

O CES gostaria de ver um maior detalhe e concretização de medidas que contribuam para a criação de emprego e de medidas que reduzam a precariedade do emprego no nosso País e promovam a qualidade desse emprego. A questão da precariedade do emprego é particularmente gravosa nos jovens e nas mulheres. Assim o Conselho reforça a necessidade de aumentar a empregabilidade e a qualidade do emprego, em particular para estes grupos, combatendo a precariedade laboral e facilitando a transição dos jovens para o mercado de trabalho.

Neste contexto o CES realça que os programas que no âmbito do PEES (Programa de Estabilização Económica e Social) visam a manutenção do emprego e o retorno rápido ao mercado de trabalho têm tido um impacto insuficiente, tendo o aumento do desemprego atingido perto de cem mil trabalhadores, afetando em primeiro lugar as pessoas trabalhadoras com vínculos não permanentes continuando a traduzir-se em perdas salariais para muitos dos que mantêm o emprego e a gerar situações de pobreza.

É motivo de congratulação a iniciativa do “Livro Verde do Futuro do Trabalho”, aguardando o CES, com alguma expectativa, os resultados deste trabalho.

A gestão ativa dos fluxos migratórios é da maior importância na garantia da sustentabilidade demográfica. Apraz ao Conselho o reconhecimento nas GOP deste tema. No entanto, seria positivo uma reflexão sobre as barreiras burocráticas à efetiva integração dos e das imigrantes o que em diversas situações resulta na dificuldade de retenção de talento.

O CES considera ainda ser fundamental a implementação de medidas para estancar a emigração que, na última década, abrangeu cerca de um milhão de portugueses, na sua maioria em idade ativa e fértil.

Tal como no anterior parecer o CES saúda o enunciado das políticas sobre “envelhecimento ativo e saudável”, no seguimento da análise feita, em várias iniciativas, por este Conselho estranhando-se, contudo, que não se

apresentem os resultados do que foi realizado até agora no âmbito da Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável 2017-2025.

Adicionalmente, o Conselho considera ser urgente a definição, programação e execução de um Plano estratégico de edificação da Rede Pública das Estruturas Residenciais para Idosos que garanta a cobertura regional das necessidades identificadas e cuja estrutura corresponda às necessidades de saúde (físicas e psicológicas), culturais e sociais dos e das utentes da incumbência do Estado.

(ii) Luta contra a exclusão

O CES saúda a assunção do combate à pobreza como um desígnio nacional no contexto de uma crise cuja a magnitude, decorrente de uma assimétrica distribuição da riqueza produzida e de um modelo social de remediação, ainda que não completamente visível, será certamente preocupante. No entanto, o conjunto de medidas elencadas, sendo positivas, são de continuidade e reforço do que estava previamente planeado sendo desejável que se desenhasse um conjunto de medidas novas, criativas e robustas para evitar que as consequências da presente situação recaiam sobre os trabalhadores e as camadas mais desfavorecidas da população.

Tal com no parecer anterior, o CES reitera que considera fundamental a visão integrada sobre a política de habitação e reforça a relevância dada nas GOP à assunção do direito à habitação como um dos pilares centrais do Estado Social.

(iii) Resiliência do Sistema de Saúde

O CES saúda o reconhecimento do Serviço Nacional de Saúde como um dos principais pilares do Estado Social.

Congratula-se, também por uma abordagem integrada que junta a aposta na medicina preventiva com o reforço da universalidade no acesso, aumentando a qualidade e a resiliência.

Também parece positivo, ao Conselho, as preocupações territoriais no acesso tanto aos cuidados primários como aos cuidados específicos.

Parece-nos, contudo, que este é um tema a merecer maior desenvolvimento e detalhe, sendo insuficiente a concretização de como será feita a aposta na qualidade do SNS, e de que forma se conseguirá

robustecer a resiliência do Sistema para ser capaz de dar resposta às mudanças estruturais fazendo frente aos desafios e pressões conjunturais.

O CES reconhece, adicionalmente, as fragilidades do SNS evidenciadas e exacerbadas pelo surto pandémico em Portugal, bem como aos seus impactos na saúde e morbilidade da população com os grandes atrasos provocados nas filas de espera para consultas, tratamentos e cirurgias no SNS, indiciando situações que devem ser previstas e acauteladas para o próximo período e em possíveis crises sanitárias futuras.

Parece também ao CES haver uma responsabilização individual pelas questões da saúde, que ignora aspetos fundamentais do SNS como os recursos em saúde, as falhas nos cuidados primários, o peso das despesas das famílias com a saúde, a ausência de respostas adequadas em domínios como a saúde oral ou a saúde mental, as desigualdades na saúde, a não dotação dos centros de saúde com meios complementares de diagnóstico e terapêutica, o número de utentes sem médico de família, problemas que já existiam antes da Covid 19 e que se agravaram com o afunilamento do SNS na resposta à pandemia.

(iv) Promoção da igualdade de oportunidades

A promoção da igualdade de oportunidades será feita através da atuação em três eixos de intervenção: distribuição de rendimentos, promoção da igualdade de género e combate a todas as formas de discriminação.

O CES sublinha a relevância dos objetivos traçados, nesta agenda, serem devidamente enquadrados no atual contexto de crise que o país atravessa, enquadramento que nem sempre é explícito ao longo do documento.

É igualmente difícil compreender uma estratégia de justa distribuição de rendimentos sem que se opere simultaneamente uma reflexão e uma mudança no nosso sistema fiscal, nomeadamente no que concerne aos impostos diretos e à carga fiscal sobre os rendimentos do trabalho.

É, contudo, claramente positivo o objetivo de se atingir uma distribuição de rendimento mais equitativa e justa. São, neste sentido, positivas a referência à negociação na Comissão Permanente de Concertação Social de um acordo de médio prazo sobre salários, rendimentos e competitividade, valorização do salário mínimo e a atualização de prestações sociais.



A abordagem feita no documento no que diz respeito à igualdade de género e ao racismo ou outras formas de discriminação é, no entendimento do Conselho, vaga e sem a concretização de medidas ou linhas de ação eficazes.

No âmbito da igualdade entre mulheres e homens refere-se o apoio a projetos de investigação, sendo bastante ambíguo de que se está a referir em concreto - a que projetos, que instituições e com que financiamento - e qual o impacto dessas investigações nas políticas públicas.

Parece ao Conselho que seria importante que o Governo enunciasse medidas que contribuam, de modo sistemático, contínuo e efetivo para a concretização a igualdade entre mulheres e homens, como, por exemplo, a devida implementação dos orçamentos sensíveis ao género e a avaliação ex-ante, on-going e ex-post da legislação e das políticas públicas.

Da mesma forma, não se compreende como irá ser levado a cabo o combate a estereótipos de género. O Conselho considera importante que este combate se concretize recorrendo, por exemplo, à implementação de legislação e de planos de ação da Recomendação do Conselho da Europa Prevenir e eliminar o sexismo. Um desses planos, por exemplo, pode estar incluído na melhoria da qualidade da legislação e da fiscalização do seu cumprimento.

O mesmo tom ambíguo é utilizado na abordagem à não discriminação: “O Governo está a promover ações concretas de combate ao racismo e discriminação”; “Irá promover um maior conhecimento sobre fenómenos de discriminação e de discurso de ódio”. Mais uma vez, não são claras as ações concretas nem os mecanismos de promoção.

De referir que, tendo as escolas um papel essencial nesse combate, afigura-se fundamental que a tutela assegure a atualização regular e atempada de equipamentos e materiais, bem como a respetiva formação contínua de pessoal docente e técnico, para que esse papel possa ser cumprido com a maior eficácia

Na promoção da igualdade de oportunidades e no rescaldo do primeiro semestre do ano com milhares de trabalhadores em teletrabalho e de milhares de alunos em ensino remoto, parece ao Conselho que falta, nas

GOP, uma reflexão e uma estratégia sobre o combate à exclusão e discriminação no acesso às diversas infraestruturas digitais.

5.2 Agenda Estratégica Inovação, digitalização e qualificações como motores do desenvolvimento

Este ponto veio substituir a anterior agenda estratégica transição digital e uma sociedade de Inovação.

Nesta agenda destacam-se quatro pontos distintos: A promoção da sociedade do conhecimento; a Inovação Empresarial; as Qualificações dos recursos humanos e as qualificações das instituições.

Se a definição da estratégia de Inovação, digitalização e qualificação definida no documento em análise não for entendida como incremental em relação às GOP 2020-2023, há alguns pontos que necessitam esclarecimento.

Não é imediato nem claro quais as mudanças ou os reforços que resultam do novo contexto de crise do ponto de vista da estratégia para a transformação e a transição digital. No entanto saúda-se a operacionalização da estratégia Portugal Digital, apresentada publicamente em março de 2020.

É motivo de satisfação para o Conselho a classificação de Portugal como país fortemente inovador, de acordo com a edição de 2020 do European Innovation Scoreboard. É, efetivamente, o reconhecimento da evolução da economia portuguesa e das empresas, com base numa aposta na inovação, para a qual tem contribuído o investimento em investigação, desenvolvimento tecnológico e formação avançada.

Não há, no entanto, qualquer referência no documento ao SIFIDE. O sistema de incentivos fiscais à investigação e desenvolvimento empresarial tem-se revelado como uma das políticas públicas centrais nos incentivos à I&D empresarial ao qual as empresas recorrem cada vez em maior número, contribuindo muito significativamente para o aumento



da capacidade de inovação, para as exportações e qualificações dessas empresas.²

A aposta na transferência de conhecimento, na inovação empresarial e no empreendedorismo, juntamente com a qualificação dos recursos humanos, das instituições e dos organismos públicos, parecem, e bem, estar na base desta Agenda Estratégica.

Tal como já foi referido no parecer anterior o foco na melhoria das qualificações que visem o aumento da produtividade deve incluir as questões da qualidade da gestão e da organização. Nas GOP 2021-2023 apenas é feita uma menção breve a esta questão em que se assume como particularmente importante capacitar em contínuo os empresários e gestores para liderar o turismo do futuro.

Parece também ao Conselho que a concretização desta agenda estratégica deve ser feita de forma mais clara e específica. A referência a estudos a realizar e grupos de trabalho a constituir não parece, ao CES, suficiente do ponto de vista de definição de estratégia. A este propósito o CES não pode deixar de alertar para a necessidade de aproveitamento e envolvimento dos quadros da Administração Pública no estudo e definição das políticas públicas do país e no seu reforço para melhorar a resposta a este desígnio.

Por fim, e considerando a realidade que estamos a viver e os desafios a enfrentar no futuro, com o reforço da digitalização e o crescimento dos conteúdos e produtos imateriais, seria recomendável estudar e monitorizar os impactos dos processos de desmaterialização, de teletrabalho e do e-commerce.

5.3 Transição climática e sustentabilidade dos recursos

As transformações climáticas, com todas as suas consequências económicas e sociais, são algo de anterior e mais profundo que a crise sanitária agora vivida. É um problema estrutural e não conjuntural.

² De acordo com estudos recentes de impacto do SIFIDE (ex. <https://tinyurl.com/y3vgpcpo>; <https://tinyurl.com/yxs9jwwg> <https://tinyurl.com/yxs9jwwg>)



Priorizar o combate às alterações climáticas é urgente e determinante nas opções a tomar para a recuperação económica necessária no curto e médio prazo.

O CES reconhece a importância e urgência desta agenda estratégica bem como o enunciado de medidas traduzindo opções nas políticas energéticas e de transportes, na economia circular e na valorização do território.

É um sinal positivo a definição de uma estratégia nacional para o financiamento sustentável e o envolvimento do sistema financeiro neste desígnio, uma vez que serão necessários cerca de 2 mil milhões de Euros para se atingir a neutralidade carbónica em 2050.

O CES saúda a promoção de respostas diversificadas e integradas que permitam mitigar os impactos de fenómenos extremos.

O CES congratula-se pelo conjunto de medidas elencadas e que vão desde a aposta em energias renováveis (da qual os leilões recentes são um bom exemplo), ao Programa de apoio a edifícios sustentáveis (em vigor desde o dia 7 de setembro de 2020), à promoção do transporte público coletivo e uma maior eficiência na mobilidade.

No que respeita à fiscalidade verde, o CES alerta para o facto de a intenção do Governo no sentido do reequilíbrio fiscal, em linha com o objetivo de transição justa, mediante a transferência progressiva da incidência fiscal sobre o trabalho para a poluição e o uso intensivo de recursos, negligenciar os desequilíbrios persistentes na tributação dos rendimentos do capital.

Nesta matéria o CES recomenda que se encontrem medidas para evitar a deslocalização das sedes fiscais e outras distorções que afetam o mercado único e prejudicam o Estado Português e os contribuintes.

Acresce, como, há muito, o CES tem defendido, deveria ser promovido um amplo debate visando a clarificação e simplificação de todo o edifício fiscal, visando proporcionar quadros estáveis e transparentes para o investimento das famílias e empresas, bem como a simplificação do trabalho da administração fiscal.

Parece ao Conselho que as GOP podiam ser mais ambiciosas nas propostas concretas relativas à transição de uma economia linear para um modelo circular de desenvolvimento.



Adicionalmente, o CES não encontrou qualquer referência nas GOP ao aproveitamento de minerais raros, entre os quais o lítio, que constituem uma riqueza potencial relevante para Portugal, até pela sua utilização no pretendido desenvolvimento da economia digital. Como tem havido manifestações de preocupação por parte das populações relativamente a riscos decorrentes de futuros processos de mineração, o que faz sentido quanto em experiências anteriores de exploração mineira em Portugal as suas consequências negativas sobre o ambiente não foram devidamente acauteladas, é de sublinhar com grande clareza que, desta vez, o Estado tem que garantir e responsabilizar-se pela exigência e adequação dos métodos de mineração a utilizar na exploração desses recursos preciosos para a economia portuguesa, a vários títulos.

Por outro lado, apoia-se o conteúdo das políticas encaradas para a conveniente gestão dos recursos em água para o período das GOP. Mas é forçoso reconhecer que, num prazo mais dilatado, as alterações climáticas têm tendência a aumentar a frequência e a duração dos períodos de seca numa fração importante do território português, e que ao ritmo a que cresce a procura, nem mesmo o grande empreendimento de Alqueva tem capacidade para atender a todas as futuras necessidades. Importa assim investir na investigação de soluções e na construção de instalações para incrementar a oferta de água potável no futuro, nomeadamente através do recurso à dessalinização, regulação da captação de água proveniente de lençóis freáticos, procurando antecipar com rigor os custos relativos de cada solução e mediante a garantia de acesso, em condições de igualdade, à água potável (enquanto bem essencial) a toda a população e em todo o território nacional.

A valorização do território e a sua associação à redução de riscos é também um aspeto positivo das GOP. No entanto, a sua ligação à valorização da agricultura não deve ser negligenciada e devia, na opinião do Conselho, ser mais clara no documento.

A agricultura e as florestas são reconhecidas na sua enorme importância e no papel que podem ter para a autossuficiência alimentar, no combate à desertificação (e consequentemente a fenómenos como os incêndios), no aproveitamento de recursos endógenos (e

consequentemente o potenciar da sustentabilidade do espaço e do aumento da competitividade).

O CES congratula-se pela abordagem das GOP à temática da economia azul e da importância do Mar como vetor de competitividade e de desenvolvimento sustentável, com o devido papel na criação nacional de riqueza, aproveitando a centralidade atlântica decorrente, não só do seu território continental, como dos das regiões insulares dos Açores e da Madeira. Na mesma medida, o CES considera importante que sejam dados sinais claros para promover o combate à poluição marinha e proteção da biodiversidade no mar.

É também positivo a proposta da definição de uma metodologia de avaliação do impacto das propostas legislativas e das políticas setoriais na ação climática. Seria aliás interessante ver essa avaliação já no próximo Orçamento do Estado.

O CES encara com preocupação a contribuição especial para a conservação dos recursos florestais, uma vez que incidirá sobre uma importante fonte de riqueza nacional, cuja competitividade se impõe preservar.

5.4 Um país competitivo externamente e coeso internamente

A abordagem que é feita à competitividade externa, no quadro desta Agenda e, em geral, ao longo de todo o documento, é, no entender do CES, muito limitada.

Uma Agenda para um país competitivo externamente e coeso internamente não poderá esquecer, como o CES teve ocasião de considerar no anterior parecer, “o fomento da produtividade como meio de aumentar a competitividade da economia portuguesa” devendo ser assumido como “um domínio de intervenção transversal” da política económica.

No domínio da fiscalidade, as únicas referências são relativas à fiscalidade verde, no âmbito da Agenda Transição climática e sustentabilidade dos recursos.



Quanto à diversificação de fontes de financiamento e, o que se revela premente face ao diagnóstico efetuado, ao estímulo à capitalização das empresas, as GOP são completamente omissas, sem qualquer referência sequer às medidas que já foram anunciadas, nomeadamente no PEES.

Não é feita qualquer referência ao Banco Português de Fomento ou à sua missão, nem ao papel da Caixa Geral de Depósitos na economia portuguesa.

O CES considera que as GOP, apesar de fazerem referência à reindustrialização, continuam a definir o sector exportador como o motor da economia, deixando de lado a produção para a substituição de importações, a satisfação das necessidades de desenvolvimento do país e o colmatar dos défices existentes (como o alimentar ou energético, por exemplo), perspetiva que urge ser alterada.

Tal como referido no anterior parecer, continua a não ser claro qual o modelo territorial de desenvolvimento, parecendo que se opta por desenvolver um conjunto de políticas baseadas nas dicotomias tradicionais: norte/sul, litoral/interior, zonas rurais/zonas urbanas. Neste sentido, parece necessária a redefinição de um modelo de governança de base territorial que conduza a uma efetiva descentralização e parceria do Estado com a Sociedade Civil e que aplique inequivocamente os princípios da subsidiariedade e participação.

A descentralização é novamente referida falando-se de “processo de descentralização em curso” continuando o CES a ter reservas sobre o mesmo, o mesmo acontecendo com a eleição indireta dos presidentes das CCDR. Sugere-se que sejam definidos critérios de avaliação e monitorização da efetiva descentralização que possam ser apresentados nas GOP do próximo período.

O CES congratula-se com o objetivo de elevação da participação local na gestão das receitas públicas até à média da União Europeia.

O CES congratula-se pela inclusão das referências à inserção internacional, nomeadamente no espaço ibérico, quer através das regiões transfronteiriças, quer pelo desenvolvimento do sistema portuário nacional como porta de entrada e saída da Europa.



O CES retém a intenção expressa no documento de “aprovar o Plano Nacional de Investimentos para a década de 2020-2030, na base de consensos políticos e técnicos”.

Embora, no documento em análise, a proximidade apareça como chave para a valorização do interior, continua a não ser muito evidente o que significa ou como se conseguirá a dita proximidade. Algumas das medidas descritas como as “soluções orientadas para dinâmicas de maior proximidade” ou o “+CO3SO Proximidade, que concorre para uma aproximação dos serviços à população contribuindo simultaneamente, para a descarbonização da sociedade (...)” ou que se torna “cada vez mais relevante a prestação de serviços públicos de proximidade, levando os serviços às pessoas (...)”, são exemplos que, na perspetiva do Conselho, são pouco esclarecedores do que se pretende efetivamente.

Parece ao Conselho insuficiente a abordagem feita relativamente à vulnerabilidade das populações rurais, nomeadamente na necessidade de se criarem oportunidades específicas para a Juventude Rural que devem ir desde oportunidades de emprego, até à promoção de serviços públicos e infraestruturais.

6. SÍNTESE CONCLUSIVA

- a)** Compreendendo as limitações do quadro legal existente relativamente aos prazos para os diversos pareceres do CES, o Conselho considera desejável que o Governo forneça no contexto das GOP informação adicional relativamente aos meios financeiros a alocar às várias medidas apresentadas bem como informação relativamente ao cenário macroeconómico de base.

- b)** As GOP mostram-se, no seu conteúdo, desajustadas do diagnóstico feito no próprio documento relativamente ao impacto da grave situação sanitária e claramente insuficientes para responder à maior crise económica de que há memória e fornecer as bases necessárias à conceção da estratégia de recuperação. A recente crise pandémica tem contribuído de para tornar visíveis as desigualdades sociais e económicas e as vulnerabilidades da população e do tecido empresarial português tornando necessária uma atuação de curto prazo, mas também



a adoção de uma estratégia de futuro que vise um desenvolvimento humano, social e económico sustentáveis.

- c)** Considerando da maior relevância a reflexão feita sobre o modelo de governação do Estado, sobre a qualidade dos serviços públicos, sobre a valorização dos recursos humanos, e da transparência nas prestações dos mesmos e da capacitação democrática, não é claro para o Conselho como é que todos estes objetivos se articulam com as Agendas apresentadas.
- d)** O CES vê com enorme preocupação uma certa ausência da Segurança Social no documento apresentado, o que considera particularmente grave num quadro em que a crise veio acentuar as desigualdades já existentes e expor a necessidade de uma reflexão alargada no sentido de assegurar uma adequada prestação social para todos.
- e)** O CES considera igualmente preocupante a omissão a referências ao papel da economia social e à importância transversal do 3º setor.
- f)** O CES recomenda a criação de um processo de monitorização da execução das medidas enunciadas e a apresentação dos resultados desta monitorização nas GOP dos anos seguintes. O CES salienta igualmente que todo o investimento público deve ser objeto de avaliação ex-ante do impacto sobre as mulheres e sobre os homens, assente num orçamento sensível ao género.”
- g)** Permanecem, aliás, nas GOP muitas áreas de intervenção onde é difícil perceber se existiu uma monitorização adequada da implementação e eficácia das medidas já adotadas.
- h)** As Agendas estratégicas apresentadas são relevantes e o Conselho está genericamente de acordo com as mesmas. No entanto, em todas elas falta detalhe de concretização e objetivação dos meios de financiamento sem os quais se torna difícil uma análise mais rigorosa das GOP.

- i)** No domínio da fiscalidade, as únicas referências neste documento são relativas à fiscalidade verde, no âmbito da Agenda Transição climática e sustentabilidade dos recursos. O CES considera que o tema da fiscalidade deveria ter uma abordagem transversal a todas as agendas, ser acompanhado de outras medidas relativas à política fiscal, como a simplificação e transparência sem descuidar a justiça fiscal.
- j)** No contexto das 4 agendas, em particular da primeira, o CES considera que deveria haver uma política mais assumida sobre a valorização do trabalho, como elemento determinante e transversal de um desenvolvimento económico que promova uma mais justa distribuição da riqueza e a melhoria das condições de vida da população.
- k)** A resiliência do Sistema de Saúde é um eixo novo nas GOP e que faz todo o sentido no atual contexto da Covid 19. Parece ao Conselho, contudo, que este tema mereceria um maior desenvolvimento e detalhe num contexto em que as pressões de curto prazo no SNS são enormes e em que os desafios de médio e longo prazo são cada vez mais evidentes.
- l)** Na Agenda estratégica Inovação, digitalização e qualificações como motores do desenvolvimento, não é claro quais as mudanças ou reforços que resultam do novo contexto de crise. Destaca-se ainda a omissão de qualquer referência ao SIFIDE.
- m)** Nas GOP 2021-2023 não é feita qualquer referência ao papel a desempenhar pelo Banco do Fomento nem pela Caixa Geral de Depósitos, como instrumentos de financiamento e de definição de estratégia de competitividade.
- n)** As agendas estratégicas da inovação, digitalização, da transição climática e sustentabilidade dos recursos, embora extremamente relevantes, têm de ser completadas pela economia do cuidado – que vai muito para além do equilíbrio demográfico, do envelhecimento ativo e da conciliação do trabalho com a vida familiar e pessoal -, sem descuidar, porém, a participação das mulheres nos setores referidos naquelas agendas estratégicas.

- o)** O CES considera positivas as medidas elencadas no contexto da transição climática e realça a importância dada às medidas de mitigação das alterações climáticas e o desejo expresso nas GOP de fazer uma transição de um modelo de economia linear para um modelo de economia circular aonde se privilegia a utilização mais eficiente dos recursos e uma aposta na economia azul.
- p)** O CES considera que a abordagem feita à competitividade externa é bastante limitada.
- q)** Na perspetiva do Conselho, é também bastante limitado ou insuficiente a redefinição de um modelo eficaz de governação de base territorial.

